

## ПЕРСПЕКТИВИТЕ НА НВО СЕКТОРОТ ВО ВРШЕЊЕТО НА ЈАВНИ УСЛУГИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Проф. д-р Борче Давитковски \*

UDK 351.07(497.17)

Проф. д-р Ана Павловска-Данева \*\*

Prethodno znanstveno priopćenje

Ас. м-р Драган Гоцевски \*\*\*

Primljeno: rujan 2010.

*Хипотезата дека невладиниот сектор може да биде ефикасен инструмент за подобрување на квалитетот на јавните сервиси на локално ниво, во овој труд, авторите ја испитуваат преку компаративен преглед на овластувањата и можностите на органите на локалната самоуправа да влијаат врз граѓанското учество во процесите на одлучување за прашања од јавен локален интерес и подобрување на квалитетот на јавните сервиси преку соработка со невладиниот сектор.*

*Посебен осврт се посветува на анализа на правната рамка која ја уредува оваа проблематика во Република Македонија и учеството на Владата на Република Македонија и Градот Скопје во промовирање и поддршка на активностите на невладините организации кои во рамки своето делување вршат работи од јавен интерес.*

*Трудот окончава со заклучни мисли и препораки.*

*Клучни зборови: органи на локалната самоуправа, невладини сектор, јавни услуги*

### Вовед

Предмет на испитување во овој труд се овластувањата и можностите на органите на локалната самоуправа да влијаат врз граѓанското учество во процесите на одлучување за прашања од јавен локален интерес и можностите локалните

\* Др Борче Давитковски, професор, Правен факултет Јустинијан Први, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Крсте Петков Мисирков б.б. Скопје, Република Македонија

\*\* Др Ана Павловска-Данева, професор, Правен факултет Јустинијан Први, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Крсте Петков Мисирков б.б. Скопје, Република Македонија

\*\*\* Ас. м-р Драган Гоцевски, асистент, Правен факултет Јустинијан Први, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Крсте Петков Мисирков б.б. Скопје, Република Македонија

власти, во соработка со невладиниот сектор и цивилното општество, да придонесат кон намалување на стапката на невработеност, поттикнување на стопанскиот развој, кон младински активности и унапредување на јавните сервиси и други јавни услуги. Работната хипотеза на овој труд е дека невладиниот сектор, преку различните форми и организациски облици, може да биде ефикасен инструмент за подобрување на квалитетот на јавните сервиси на локално ниво<sup>1</sup>.

Основаноста на претпоставката е проверена преку компаративен преглед на искуствата на други држави и преку преглед на правната регулатива во Република Македонија со која се уредуваат надлежностите на единиците на локалната самоуправа и статусот и облиците на невладино здружување.

### **Компаративен преглед на искуствата на соработка на локалните власти со невладиниот сектор**

Соработката на локалните власти со претставниците на невладиниот сектор е извонредно широка. Пред со, интересна за разгледување е димензијата на склучување договори меѓу претставниците на власта (било да се работи за државно или за локално ниво) врз база на кои НВО нудат свои услуги или експертиза во различни области: социјална област, здравство, едукација, развивање на демократските процеси и други умешности. Во вакви случаи се работи за едно повисоко ниво на свест и за интересно интегрирање, каде што државата рационално располага со своите средства и ресурси, пренесувајќи им на успешните и способните НВО дел од своите надлежности со цел најдобрите најсоодветно да одговорат на задачите, кои, во крајна линија, на државната или на локалната администрација би им било извонредно скапо или нерационално самите да ги остваруваат<sup>2</sup>.

Земја која внесе промени во овој домен е Бразил. Во март 1999 година беше изгласан Закон за организации на цивилното општество кои се од јавен интерес<sup>3</sup>. Со овој Закон се сметаше дека се зголемува можноста за партнерство меѓу организациите на цивилното општество и владините тела и дека се подобрува конкурентноста на НВО во склучувањето на договорите за социјалните услуги. За да може една организација да се вклучи во оваа група, таа треба да исполни еден

<sup>1</sup> Работната хипотеза е флоскулирана на начин што го нагласува влијанието на невладиниот сектор врз квалитетот на јавните сервиси на единиците на локалната самоуправа поради одбраниот примерок на испитување. Влијанието и можноста за подобрување на јавните сервиси на национално ниво преку соработка со невладиниот сектор, секако, е валидна претпоставка но не е предмет на ова истражување

<sup>2</sup> Давитковски Б., Габер Н., Ратсен Д., Здруженија на граѓани и фондации, Правен факултет „Јустинијан Први“ - Скопје, Македонска ризница-Куманово, стр. 48;

<sup>3</sup> Закон бр. 9790;

од следниве услови, односно да ги промовира: социјалната помош, образованието, здравството, заштитата на околината, исхраната, социјалниот развој или човековите права и сл. Селекцијата на партнерот од страна на државата се врши од владино тело. На тоа тело владата однапред му определува извесни критериуми што една организација би требала да ги исполнува. Со цел да се оствари подобра контрола на работењето на НВО по склучувањето на договорот, поставен е систем на јавна контрола кој го реализира специјална комисија за евалуација. Законот предвидува и санкции за злоупотреба на добрата и ресурсите во оваа смисла. Договорот кој врз база на овој Закон се склучува меѓу двете страни треба да ги содржи целта заради која се склучува договорот и средствата со кои ќе се постигне таа цел. Дел од текстот на договорот се публикува во службен весник.

Специфичен тренд во развојот на невладиниот сектор се таканеречените КВАНВО<sup>4</sup> организации во Велика Британија, или квазиневладини организации. Инаку, често пати терминот се употребува за невладини јавни тела истакнувајќи дека не се ниту државни органи ниту составни единици на државни органи. Се основаат во случаи каде што се смета дека за работата на одредени јавни функции е потребен повисок степен на автономија од политичкиот процес. КВАНВО вршат дејности од областа на стопанството, социјалната работа, науката, економијата, културата и уметноста<sup>5</sup>. Најчесто овие организации се финансирани од страна на Круната. На чело на КВАНВО е одбор именуван од страна на министер. Постои голем број различни категории КВАНВОа. „Судските“ КВАНВО се главно составени од трибунали и во моментот има повеќе стотици такви организации. Друг вид КВАНВО попознати како советнички комитети, работни партии, одбори и кралски комисии, се основаат со цел испитување на специфични проблеми и давање препораки. Постојат и консултативни форуми од кои најпознат е Националниот совет за економски развој, во кој членуваат министри, јавни службеници и претставници на здруженија на потрошувачи и синдикати. Друг вид КВАНВОа се овластени за вршење на одредени дејности, како што се издавање информации (од областа на туризмот, здравството и сл.), дистрибуција на јавни фондови (Совет за уметност, тела за стипендирање на образованието и сл.) и пружање услуги (осигурителен здравствен фонд). Доколку ги вброиме и локалните полициски асоцијации, асоцијациите за домување, училиштата, колежите и универзитетите, бројката на КВАНВОа во Велика Британија изнесува над 4.000<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Quango, Quasi Non-Governmental Organizations

<sup>5</sup> Kingdom J., „Britain“ во *Comparative Public Administration*, Routledge, 11 New Fetter Lane, London EC4P 4EE 2000 стр. 24;

<sup>6</sup> *Ibid*; стр. 25;

организации. Слични организации на КВАНВО се и многу организации основани од монархијата, овластени да управуваат со јавни институции, како што се кралските палати, Британскиот музеј и Националната галерија. Некои КВАНВОа, меѓу другите активности, вршат и комерцијална дејност. „Јавната корпорација“ беше посебен организациски облик дизајниран да функционира комерцијално, истовремено останувајќи дел од јавниот сектор. На овој начин беа управувани многу национализирани индустрии. Уште од раните осумдесетти години на минатиот век се појавија самофинансирани регулаторни агенции овластени да вршат инспекциски надзор, да издаваат лиценци и да вршат мониторинг над одредени јавни дејности. Предност на овој организациски облик беше можноста да се растоварат националните и локалните буџети со основање агенции кои за своите услуги се финансираат преку непосредна наплата од корисниците на јавната услуга, како што се: Агенцијата за контрола во здравството и Агенцијата за возачки дозволи и технички преглед на возила. Постојат и КВАНВО кои ги регулираат општествениот живот и стопанството, заштитувајќи ги граѓаните од разни злоупотреби, како што се измами, загадување и расна и сексуална дискриминација. Регулаторните тела и агенции се алтернатива на јавно стопанисувани индустрии и претставуваат нова генерација на јавни тела создадени во раните осумдесетти години на минатиот век да вршат надзор над (тогаш) приватизирани индустрии.

Определени позитивни примери на соработка на НВО и претставници на власта постојат и во соседна Република Бугарија. Уште пред пристапувањето во ЕУ во Бугарија се забележуваше интерес за партнерство меѓу НВО и локалните власти<sup>7</sup>. Таа соработка знаеше да добие и облик на формални социо-општествени договори, кои можат да бидат во повеќе области: услуги од социјалната сфера, грижа за децата без дом и родители, услуги за хендикепираните, активности во доменот на образованието, здравството, економскиот развој, развитокот на локалната заедница, зачувување на културните богатства и сл. Во некои случаи законот кој ја регулира локалната самоуправа во Бугарија предвидува и начини за финансирање на тие активности: субвенција, помош во добра, склучување договори или граѓански партнерства, како и основање фондации од самите општини<sup>8</sup>.

Држава со слични искуства од групата на држави од Централна и Источна Европа и членка на ЕУ е Словачка. Според словачкото право, како јавни услуги се дефинирани оние услуги кои се обезбедени според однапред определени услови

<sup>7</sup> THE LEGAL FRAMEWORK FOR SOCIAL CONTRACTING BETWEEN NGOs AND LOCAL GOVERNMENTS, Desislava Bijeva, Sofija, Bulgaria September 1998, ICNL, Washington DC;

<sup>8</sup> Разгледај потреба од фуснота - стр. 49;

кои се достапни за сите корисници во иста мера и во ист регион<sup>9</sup>. Повторно во овој домен различните видови НВО можат да си го најдат своето место, бидејќи како јавни услуги се сметаат само: здравствената заштита, хуманитарната грижа, развојот и заштитата на духовните и културните вредности, дополнителното образование на деца и младинци, вклучувајќи ја и организираната физкултурна обука и спортот за деца и младинци, создавањето и заштитата на здрава животна средина и нудењето социјални услуги. Непрофитните организации во рамките на своето работење, можат исто така да примаат средства од државниот буџет, од буџетот на некој државен фонд или од буџет на општина. Но, во тие рамки постои едно ограничување, имено НВО можат да добијат државни средства само за својата доминантна специфична активност. Со средствата од таквите фондови не е дозволено да се покрива администрирањето на НВО, што означува всушност дека државата не е заинтересирана едноставно да ја одржува во живот соодветната НВО, туку суштината е таа организација да постои бидејќи нуди определени услуги или е од практична корист за општеството.

Во случајот, пак, на искуството на Република Романија<sup>10</sup>, фондациите што се основани со тестамент и кои како главна цел ги имаат основањето, зачувувањето, развивањето и поддршката на националните културни институции, или ако поддржуваат хуманитарни активности, се исклучени од плаќање општински даноци<sup>11</sup>. Друго интересно искуство претставува установувањето на Романскиот фонд за социјален развој, кој бил иницијатива на Светската банка која била дополнително елаборирана од романската влада и изгласана од Парламентот во јуни 1998 година. Всушност, со таа одлука е образуван еден фонд кој се става на располагање на сиромашните и неразвиени општини. Тој фонд е наменет да поддржи неколку економски активности кои можат да ги решат економските тешкотии што се генерирани од локалните фактори на неразвиеност, особено во овие општини. Идејата е да се создадат општински сервиси и да се иницираат инфраструктурни проекти, во сообразност со општинските потреби. Слично на ова, постои владина одлука (бр. 604/1997) со која се определиле критериумите за авторизација на приватни организации да се занимаваат со активности од областа на заштитата на децата. Основен услов е да се работи за правно лице кое е од непрофитна природа. Освен тоа, се бара таа организација да работи според романските закони и во согласност со Меѓународната конвенција за правата на децата и другите меѓународни акти. Методологијата и работните планови се бара

<sup>9</sup> Bratislava, 1999 Ernejova and Hrbek;

<sup>10</sup> International Center for Not-For-Profit law, Romania, Mihai Gheorhiu;

<sup>11</sup> Закон бр. 27/1994 за лолани даноци;

да бидат адекватни со остварувањето на целите за заштита на децата, да ги имаат потребните материјални и човечки ресурси за да ги поддржат тие активности, потоа тие организации да бидат управувани од квалификувани луѓе со морален интегритет, кои имаат претходно професионално искуство во оваа област, итн.

Значајно е и искуството на Турција како држава од Источна Европа која претендира за членство во ЕУ. Студијата направена на Газинтеп Метрополитен, општина во Турција, за влијанието на НВО во животот на локалната заедница во 2003 укажува растечко присуство на невладини организации во големите градови ширум Турција<sup>12</sup>. Присуството на големиот број НВОа во големите градови се покажа значајно во надминувањето на голем број урбани проблеми овозможувајќи поефективни, поефикасни и респонзивни градски сервиси. Истовремено, невладиниот сектор се покажа значаен во остварувањето на демократска и партиципативна општинска управа. Сепак, студијата укажува дека НВОа во Турција не се во можност целосно да ги остваруваат целите за кои се основани ниту пак потенцијалните бенефити од таквата соработка се рационално искористени од страна на општинските власти. Заклучоците од студијата можат да се сумираат на следниов начин: ретки средби и недоволна соработка помеѓу Општината Газинтеп и НВОа, ограничено влијание на НВОа во односите со општинските власти (најчесто поради политичка (не)припадност), „омилен“ период за соработка со невладиниот сектор е за време на предизборните кампањи (општинските власти интензивираат соработка и средби поради политички маркетинг), претставници на НВОа нагласија дека најголемите тешкотии ги имаат со градоначалниците а не со општинската администрација<sup>13</sup>. Резултатите од студијата покажаа дека мнозинството од претставниците на НВО се подготвени да воспостават реципрочен и континуиран дијалог со Општината по различни поводи и на редовни интервали. Волјата и истрајноста на невладиниот сектор може да биде почетна точка за создавање нови односи помеѓу НВО и општините. Препораките и насоките за идните стратегии за соработка со невладиниот сектор би требало да ги содржат следниве карактеристики: воспоставување реципрочен и континуиран дијалог помеѓу претставници на НВО и општинските власти на редовни интервали а не само пред избори, претставници на сите НВО да бидат поканети на средбите со општинските власти а не само на одделни НВО и поканите да бидат праќани независно од политичката припадност на општинските власти, треба да се основа посебна организациона единица во рамките на постојната административна структура на урбаните општини за соработка и контакт со НВО.

<sup>12</sup> Bulut Y., Kosecik M., “NGOs and Municipalities: A Study of the Gaziantep Metropolitan Municipality”, EBSCO Publishing 2003;

<sup>13</sup> *Ibid*;

## Правна рамка за соработка помеѓу невладиниот сектор и локалната самоуправа во Република Македонија

Единици на локалната самоуправа во Република Македонија се општините и градот Скопје, како посебна единица на локална самоуправа. Надлежностите, организацијата и работата на органите на општините, имотот и сопственоста на општините, механизмите на соработка меѓу општините и Владата, месната самоуправа и други прашања од значење за локалната самоуправа се уредени со Законот за локалната самоуправа<sup>14</sup>. Општините се надлежни за планирање на локалниот економски развој, за вршење комунални дејности, за културата, спортот и рекреацијата, социјалната заштита и заштитата на децата, основното и средното образование, во соработка со централната власт, и други<sup>15</sup>.

Особено значајна карактеристика на Законот за локална самоуправа во поглед на стимулирање на соработката со невладиниот сектор и воопшто за изнаоѓање начини како јавните сервиси да се искористат на порационален начин, е правото општината да го делегира вршењето на одредени работи од јавен интерес од локално значење на други правни или физички лица, врз основа на договор за извршување работи од јавен интерес<sup>16</sup>. Со ова се овластува определено правно или физичко лице во име и во интерес на општината да извршува работи од интерес на целата локална заедница или одделни нејзини делови<sup>17</sup>.

Секако, договорот за извршување работи од јавен интерес може да биде склучен и со правни или физички лица, во вид на концесија за вршење определени јавни служби, но дава можност тој да се склучи со невладини организации. Кои се предностите при изборот на НВО за вршење јавни услуги? Невладините организации, во смисла на Законот за здруженија и фондации<sup>18</sup>, можат да се основаат како организации од јавен интерес, можат да се користат со буџетски средства а не можат да се основаат за стекнување добивка! За да не се извлечат погрешни заклучоци, значењето на оваа изјава ќе биде елаборирано поподробно.

Секое здружение, фондација, сојуз или организационен облик на странска организација регистрирани согласно со Законот за здруженија и фондации има својство на НВО. Таквите организации, по правило, не можат да се основаат за стекнување добивка, но можат да вршат дејности со кои можат да стекнат добивка ако дејноста е поврзана со целите утврдени со статутот на организацијата.

<sup>14</sup> Чл. 1 Закон за локалната самоуправа (Сл. весник на РМ бр. 5/02);

<sup>15</sup> Чл. 22 *Ibid*;

<sup>16</sup> Чл. 24 *Ibid*;

<sup>17</sup> Чл.2 точка 9, *Ibid*;

<sup>18</sup> Закон за здруженија и фондации (Сл. весник на РМ бр. 52/2010)

Добивката остварена по овој основ мора да биде употребена за остварување на статутарно утврдените цели<sup>19</sup>, а не смеат да се користат за други намени. Со ова се намалува можноста за злоупотреба на „повластената“ положба на организацијата при вршењето јавна служба на просторот на една општина или на повеќе општини каде што, поради природата на службата, нема конкуренција, па организацијата би можела аморално да акумулира парични средства (односно да се богати). Ова е дотолку поцврсто уредено што Законот за здруженија и фондации забранува остварената добивка да се распределува меѓу основачите, членовите, членовите на органите, директорите, вработените или кое било друго со нив поврзано лице, што не е случај со класичната концесија или со јавното приватно партнерство<sup>20</sup>. Иако строго регулирани со договорот за концесија, односно со договорот за јавно приватно партнерство, начинот на наплата за вршењето на јавната служба, сепак интересот на концесионерот односно контракторот во својата суштина е финансиски. Економски независните општини или, пак, јавните дејности чие вршење обезбедува ниски приходи од наплатата за извршената услуга потешко ќе најдат „сили“ да ангажираат приватна компанија. НВО, од друга страна, може да се основани од самите жители на општината, кои за скромен надомест, па и волонтерски, би биле мотивирани да ги вршат јавните работи со цел подобрување на квалитетот на животот во нивната општина. Средствата за финансирање на НВО може да бидат многукратно пониски од економската исплатливост на самата јавна служба. Ова ги прави НВО многу поволни за финансирање од општинските буџети, имајќи предвид дека друга алтернатива може да бара повеќе средства<sup>21</sup>. Советот на општината која склучила договор со НВО детално ги уредува условите за распределба и користење на средствата на НВО за кои доставува деловен и финансиски извештај. НВО можат да учествуваат и во процесот на одлучување и да влијаат врз креирањето и развојот на јавните политики во општините. Можат да ги промовираат своите ставови и мислења за прашања од нивен интерес, да поведуваат иницијативи и да учествуваат во градењето на јавното мислење<sup>22</sup>.

НВО кои вршат дејности од јавен интерес спроведуваат програми и проекти на централно и/или на локално ниво, во соработка со органите на државната или

<sup>19</sup> Чл.12 *Ibid*;

<sup>20</sup> Чл. 3 Закон за јавно приватно партнерство: точка 5) договор за концесија е договор од финансиски интерес склучен меѓу концедентот и концесионерот кој за предмет има користење на добро од општ интерес на Република Македонија, изведување градба од јавен интерес или вршење јавни услуги; точка 9) договор за јавно приватно партнерство е договор од финансиски интерес склучен меѓу јавен и приватен партнер кој за предмет има проектирање (дизајнирање) или давање услуги од страна на приватен партнер со цел за вршење на одредена јавна услуга;

<sup>21</sup> Чл. 49 Закон за здруженија и фондации: организациите можат да добиваат средства од Буџетот на РМ, буџетите на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје;

<sup>22</sup> Чл. 5 Закон за здруженија и фондации;



на локалната управа, и се корисници на финансиски средства за реализација тие активности, па можат да се стекнат со статус на организации од јавен интерес<sup>23</sup>. Јавни услуги, односно вршење на работи од јавен интерес од локално значење за сите физички и правни лица кои се корисници на услуги од јавните служби<sup>24</sup>, можат да бидат:

- развој на демократијата, граѓанското општество и човековите права,
- помош и заштита на лица со физички или со ментален хендикеп, лица со попреченост во развојот и лица со посебни потреби,
- заштита на деца и младинци,
- заштита на маргинализирани лица и нивно социјално вклучување,
- заштита од злоупотреба на дрога, сексуално преносливи болести, малолетничка деликвенција, алкохолизам, проституција и трговија со луѓе,
- здравство, унапредување на здравјето и медицинска грижа,
- уметност, култура и заштита на културното наследство,
- аматерски спорт,
- заштита на животната средина и одржлив развој,
- локален и инфраструктурен развој,
- наука, образование и обука во образовниот процес,
- развој на етиката и моралот,
- хуманитарна и социјална помош, намалување на сиромаштијата,
- справување со елементарни непогоди,
- заштита и грижа за животните,
- заштита на потрошувачите,
- унапредување на добротворството и волонтерството и други дејности од јавен интерес определени со закон.

За да се здобие со статус на организација од јавен интерес НВО мора биде регистрирана и главната приходна шифра во нејзиното работење да биде дејност од јавен интерес. Целите на организацијата, работењето и дејствувањето мора да бидат насочени кон пошироката јавност и кон интересите на заедницата. Организацијата мора да има точно утврдена организациска структура и потребните кадровски капацитети и да остварува годишен приход од најмалку 1500 евра. Организација која ги исполнува овие услови може да поднесе барање за добивање статус на организација од јавен интерес до Комисијата за организации со статус од јавен интерес<sup>25</sup>.

Општината може да довери вршење на јавно овластување на невладината организација и преку пренесување надлежност<sup>26</sup>. Јавното овластување во случајов се доверува врз основа на програма на невладината организација на начин и

<sup>23</sup> Чл. 73 *Ibid*;

<sup>24</sup> Чл. 2 точки 10, 11 и 12, Закон за локална самоуправа (*Ibid*);

<sup>25</sup> Чл. 76 *Ibid*;

<sup>26</sup> Чл. 90 *Ibid*;

постапка за доверување на вршењето на јавното овластување, по објавен повик во средствата за јавно информирање.

### Значење на невладиниот сектор за Република Македонија и за градот Скопје

Значењето на невладиниот сектор и потенцијалите што ги носи соработката со НВО за Република Македонија може да се видат во износот на средствата и во преземените мерки што Владата на Република Македонија и нејголемата единица на локална самоуправа-градот Скопје ги превземаа минатите неколку години. Во 2009 година Владата на Република Македонија донесе Одлука за распределба на средства од Буџетот на Република Македонија наменети за финансирање на програмските активности на здруженија на граѓани и фондации, со која изврши распределба на 11.870.000 денари наменети за финансирање на програмските активности на здруженијата на граѓани и фондации<sup>27</sup>.

Во прилог е даден табеларен преглед на здруженијата на граѓани и на фондациите кои користеа средства од Буџетот на Република Македонија за своите програмски активности во текот на 2009 година.

I. Зголемување на економскиот раст и конкурентноста на трајна основа, повисока стапка на вработеност, пораст на животниот стандард и квалитетот на живеење			
Број на грантови 31			
Висина на грант 220.000 денари			
Ред. бр	Назив	Седиште	Проект
1	Сојуз за грижи и воспитување на децата на град Скопје	Скопје	Фестивал на детска песна “Златно Славејче”
2	Организација на жени „Радика“	Скопје	Еднакви права за поквалитетен живот
3	Коалиција на младински организации СЕГА	Прилеп	Инвестирај во младински организации СЕГА
4	Младински совет, Охрид	Охрид	Малолетничка шема
5	Форум за авангардна креативност ФАК	Прилеп	Културен инфоцентар Прилеп

<sup>27</sup> Одлука за распределба на средствата од Буџетот на Република Македонија за 2009 година наменети за финансирање на програмските активности на здруженија на граѓани и на фондациите (Сл. весник на РМ бр. 154/09);

6	Спелеолошко друштво „Пеони“	Скопје	Најубавите пештери во Македонија
7	Словенечко здружение „Франце Прешерн“	Скопје	Денови на св. Кирил и Методиј, културен мост помеѓу Македонија и Словенија
8	НВО Здружение на еколози Еко-Вел, Велешта	Струга	Да го заштитиме Глобочичкото Езеро
9	Здружение на деца со церебрална парализа	Прилеп	Подобар живот за децата со церебрална парализа во Прилеп
10	Новинари за права на жените и децата и заштита на животната средина на Македонија - ЈЦВЕ	Скопје	Научи за да знаеш
11	SOS Куманово	Куманово	Едукативен младински центар „Иднина“
12	Културно-уметничко друштво Шпреса	Струга	Промоција на културата и младите од с.Велешта
13	Здружение на клубови на лекувани алкохоличари на РМ	Скопје	Отворена инфолинија и советуваиште за проблеми поврзани со употребата и злоупотребата на алокохолот
14	НВО Екопродукт	Тетово	Работен клуб за млади
15	Детски парламент на Македонија	Скопје	Горди сме на својот македонски јазик
16	Ансамбл на народни игри и песни „Орце Николов“, Скопје	Скопје	Санација на дел од просториите на Ансамблот „Орце Николов“, Скопје
17	Ансамбл на народни инструменти и песни „Стефче Стојковски“	Скопје	Антологија на македонската изворна музика „Од кладенецот на Пирин планина“
18	Ринитолеранте	Дебар	Центар за поддршка на малите и средните претпријатија Занат, инфоцентар
19	НВО Габијано 08	Прилеп	Рекреативен парк „Воѓански Бисери“
20	Унија на еколози Натура-бен	Струга	Здрава младина-здроо општетсво
21	ЗГ Симбиоза	Штип	Креирање туристички водич на Штип и Карбинци
22	Здружение на граѓани ЛИНК	Битола	Преку едукација до заштита од сексуално преносливи болести
23	Еколошко друштво „Кајмакчалан“, с.Старавина	с.Маково Новаци	Органско производство во Мариово
24	КУД Каршијака	Скопје	Програма за работа

25	Здружение за образование и култура „Милениум“	Врапчиште	Компаративен пристап кон рамномерен регионален развој
26	Сојуз на здруженијата за техничка култура Народна техника - Кичево	Кичево	Народните носии во општина Другово, презентација и публикување
27	Здружение за заштита и развој на руралните простори „Извор“	Кичево	Жената - перспектива во земјоделското производство
28	Железничко еколошко здружение ОЗОН	Скопје	Одлучуваме за својата околина
29	Сојуз на здруженија на Македонците од егејскиот дел на Македонија	Скопје	60 години од завршувањето на Граѓанската војна во Грција (1946-1949)
30	Здружение на Сетинци и Попадинци од Лерин во Македонија	Скопје	Промоција и заштита на правата на Македонците од егејскиот дел на Македонија
31	Здружение на граѓани Музичка младина	Ресен	Едуцирање и работно ангажирање на невработените млади од ранливите групи во Преспа

## II. Интеграција во НАТО и ЕУ

Број на грантови 7

Висина на грант 250.000 денари

Ред. бр	Назив	Седиште	Проект
1	Евроатлански совет на Македонија	Скопје	Членството на Македонија во НАТО - статус и очекување еднодневна конференција
2	Европеан линк центар-----	Гостивар	Ние сме Европа
3	Здружение за хуманитарни активности Синергија	Штип	Како е да се биде надвор од ЕУ и како е да се биде член на ЕУ?
4	Здружение на граѓани СЕМАК	Битола	Инфобанка, Новаци
5	Друштво за достоинство на хендикипираните лица „Надеж“ - Штип	Штип	Password за влез во.....
6	Хелсиншки комитет за човекови права на Република Македонија	Скопје	Школа за човекови права
7	Младински културен центар, Тетово	Тетово	Тетовско културно лето

III. Продолжување на борбата против криминалот и корупцијата и ефикасно спроведување на правото

Број на грантови 4

Висина на грант 175.000 денари

Ред. бр	Назив		Седиште	Проект
1	Младинска алијанса, Тетово		Тетово	Спротивстави се на корупцијата
2	Сојуз на жени „Езерка“		Струга	Не претворај го сонот во пекол
3	Здружение на граѓани за заштита на акционерите, Акционер 2001		Скопје	Превенција на економскиот криминал во Република Македонија (со посебен осврт на акционерскиот криминал)
4	Детски парламент на Р Македонија за Штип и Карбинци		Штип	Со стрип и забава во борба против корупцијата

IV. Одржување добри меѓуетнички односи и соживот врз принципите на меѓусебна толеранција и почит, и еднакво спроведување на законот, како и довршување на имплементацијата на Охридскиот рамковен договор

Број на грантови 5

Висина на грант 200.000 денари

Ред. бр	Назив	Седиште	Проект
1	Здружение на жени земјоделки Агро - Винка	Виница	Сакаме и можеме
2	Мултиетничка организација на жените од Македонија ЗАКРИЛА	Куманово	Едукација на млади невработени од Куманово, мултиетничко
3	Центар за ромска заедница ДРОМ	Куманово	Заедно кон подобра иднина
4	Здружение на граѓани за поддршка на меѓуетнички дијалог и развој на заеднички вредности ЗВ	Скопје	Човекови права - база за локален економски развој
5	Заедница на Хрватите во Република Македонија	Скопје	Изработка на збирка на податоци на ЗХРМ и унапредување на наставата на хрватски јазик

V. Инвестирање во образованието како најсигурен пат за создавање силни индивидуи и силна држава				
Број на грантови 8				
Висина на грант 200.000 денари				
Ред. бр	Назив		Седиште	Проект
1	Сојуз на математичарите на Македонија		Скопје	Натпревари по математика 2009
2	Прва детска амбасада во светот - Меѓаши, Република Македонија		Скопје	Поддршка на деца од социјално загрозуени семејства со обезбедување на основно информатичко образование
3	Младински совет, Прилеп		Прилеп	Младинско информирање и мотивирање
4	Здружение на инвалиди, „Шпреса“		Скопје	Обука на лица со хендикеп во сферата на информатичката технологија
5	Хуманитарно културно, уметничко здружение, женска асоцијација „Романи Асвин“		Штип	Ромите и образованието, Штип 25 - 03 - 2009
6	Хуманитарно и добротворно здружение на Ромите КХАМ		Делчево	Професионална ориентација - предуслов за стимулирање на вработувањето
7	Младински културен центар, Битола		Битола	Препознавање и афирмација на неформалното образование во РМ
8	Организација ОРТ - обука за одржлив развој		Скопје	Биди активен

Во однос значењето на невладиниот сектор за градот Скопје и потенцијалот на здруженијата на граѓани за поддршка на неговиот развој во последните неколку години Советот (и другите релевантни органи) на град Скопје преземале повеќе значајни мерки. Имено, во соработка со здруженијата на граѓани беше изготвена

Стратегијата за соработка<sup>28</sup> и беа формирани дискусии групи и форум на НВО на град Скопје. Отворен е и НВО<sup>29</sup> Центар-Скопје, како логистичка потпора во остварувањето на акции и иницијативи, вмрежувања, лобирања, остварување на партнерства и подготовка на заеднички проекти и стратегии за решавање на проблемите во заедницата. Просториите на Центарот се предвидени за одржување семинари, трибини, дебати и работилници на најразлични теми, што здруженијата на граѓани, работејќи на терен со граѓаните, ќе ги идентификуваат како актуелни проблеми. Изработена е и интернет-страница „НВО порта“, наменета за информирање на граѓаните за активностите на здруженијата. Официјалниот став на град Скопје е дека со сите свои ресурси и можности застанува зад секоја идеја и иницијатива која би придонела кон подобрување на квалитетот на животот на граѓаните во Скопје<sup>30</sup>. Согласно со НВО адресарот поставен на интернет-страницата на град Скопје, во моментот на подрачјето на град Скопје се регистрирани и дејствуваат 330 невладини организации<sup>31</sup> кои вршат дејности во следниве области: згрижување на бездомни граѓани, развој и промовирање на демократијата, заштита на деца, млади и студенти, помош и поттикнување на економијата и на претприемаштвото, организации на жени, заштита на животната средина, заштита на животните, заштита на здравјето на луѓето и унапредување на здравствотот, организации од областа на културата и уметноста, културните различности, заштита на лицата со посебни потреби, науката, меѓународна соработка, образованието, одбраната и безбедноста, развој на граѓанското општество, рурален развој и земјоделието, социјални и хуманитарни работи, спорт, хоби и рекреација и заштита на стари лица.

## Заклучок

Од изнесеното јасно може да се заклучи дека невладиниот сектор претставува значаен фактор во развојот, поддршката, унапредувањето и пружањето на бројни јавни сервиси на локално ниво (и национално). Практиката на повеќе држави во светот изминатите неколку децении ни укажува дека пренесувањето на јавни овластувања на НВО е растечки тренд во светот. Во Република Македонија бројот на активни невладини организации, во градот Скопје, ни укажува дека постои

<sup>28</sup> Стратегија на град Скопје за соработка со граѓанските организации, Скопје, ноември 2007;

<sup>29</sup> <http://www.skopje.gov.mk/nvo/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=416> посетено (24.8.2010)

<sup>30</sup> Цитат - <http://www.skopje.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=433> посетено (24.8.2010);

<sup>31</sup> <http://ipserver.skopje.gov.mk/e-skopje/nvoimenik.nsf> посетено (24.8.2010);

активна невладина сфера. Градот Скопје активно го поддржуваше невладиниот сектор во изминативе неколку години за што сведочат и усвоената Стратегија за соработка со граѓанските здруженија и фондациите и Акцискиот план за реализација на стратегијата. Иако, споредено со бројката на НВО во главните градови на развиените држави, 330 активни организации изгледаат малку, мора да се земе предвид дека во транзициона држава која по здобивањето независност во 1991 година со уште има неразвиена економија и речиси 30-постотна стапка на невработеност, волјата на граѓаните да ги изразат своите интереси во главниот град преку активен ангажман во справувањето со проблемите на локалната заедница е неоспорна. Во помалите градови, за жал, бројката на активни НВО е многу помала.

Значењето на невладиниот сектор за Република Македонија се гледа, пред со, во агилноста на законодавецот во поглед на усвојувањето на соодветна легислатива која го поддржува овој облик на граѓанско здружување. Правото на слободно здружување заради остварување и заштита на економски, социјални, културни и други права и уверувања на граѓаните им е обезбедно со Уставот уште во 1991 година<sup>32</sup>. Во 1998 година донесен е Законот за здруженијата на граѓани и фондации, а во 2010 година тој е укинат и на негово место стапи во сила нов Закон за здруженија и фондации. Агилноста на законодавецот во оваа смисла ни укажува дека Република Македонија сериозно го сфаќа невладиниот сектор како фактор кој може да придонесе заподобрување на јавните сервиси и за зголемување на граѓанското учество во јавните текови на државата и општините. Уште една потврда за ова е поддршката на Владата за доделување наменски средства за финансирање на програмските активности на здруженијата и фондациите.

---

<sup>32</sup> Чл. 20 Устав на Република Македонија, Број 08-4642/1 (17 ноември 1991);



## Sažetak

Borce Davitkovski\*  
Ana Pavlovska – Daneva\*\*  
Dragan Gocevski\*\*\*

PERSPEKTIVA NEVLADINA SEKTORA U PRUŽANJU  
JAVNIH USLUGA U REPUBLICI MAKEDONIJI

*Nevladin sektor važan je čimbenik u razvoju, poticanju i poboljšanju kvalitete različitih javnih službi – od državnih do lokalnih. Praksa u mnogim europskim državama u posljednjih nekoliko desetljeća pokazuje trend prenošenja ovlasti za pružanje specifičnih usluga s državnih javnih ustanova na nevladine organizacije. U ovome se radu analizira potencijal nevladina sektora u Makedoniji za pružanje javnih usluga.*

*Ova studija daje uvid u odnos države prema nevladinom sektoru kroz pravnu analizu relevantnih zakonskih propisa kojima se u Makedoniji uređuje i potiče djelovanje nevladinih organizacija, kao i analizu zakonskog okvira u lokalnoj samoupravi, s pomoću kojega se procjenjuje sposobnost lokalnih vlasti da za dio poslova u javnoj službi angažiraju vanjske izvršitelje.*

*Broj aktivnih nevladinih organizacija u Makedoniji i glavnom gradu Skopju upućuje na zaključak da je nevladin sektor prilično aktivan. Grad Skopje već godinama aktivno podupire rad nevladina sektora, o čemu svjedoči i Strategija o suradnji s udrugama građana i zakladama, te usvajanje akcijskog plana za njezino ostvarivanje i provedbu. U usporedbi s razvijenim europskim glavnim gradovima 330 nevladinih organizacija u Skopju može se činiti kao relativno malen broj. Međutim, ne smije se zaboraviti da je Makedonija stekla neovisnost i postala demokratska država tek 1991. godine te da otada prolazi kroz spor i težak proces tranzicije čije se posljedice osjećaju i danas u stopi nezaposlenosti od 30 %. Unatoč svim poteškoćama, u Makedoniji postoji čvrsta i postojana volja za razvojem građanskog društva kao čimbenika u podizanju kvalitete javnih usluga.*

*Ključne riječi: tijela jedinica lokalne samouprave, nevladin sektor, javne usluge*

\* Dr. Borce Davitkovski, profesor Pravnog fakulteta Justinijan Prvi Sveučilišta Sveti Kiril i Metodij, Krste Petkov Misirkov b.b. Skopje, Makedonija

\*\* Dr. Ana Pavlovska – Daneva, Ph. D., profesorica Pravnog fakulteta Justinijan Prvi, Sveučilišta Sveti Kiril i Metodij, Krste Petkov Misirkov b.b. Skopje, Makedonija

\*\*\* Mr. Dragan Gocevski, asistent Pravnog fakulteta Justinijan Prvi Sveučilišta Sveti Kiril i Metodij, Krste Petkov Misirkov b.b. Skopje, Makedonija

## Summary

Borce Davitkovski\*  
Ana Pavlovska – Daneva\*\*  
Dragan Gocevski\*\*\*

PROSPECTS OF THE NGO SECTOR IN THE PERFORMANCE OF  
PUBLIC SERVICES IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA

*The NGO sector is a significant factor in the development, support and improvement of various public services, both national and local. The experience of many European states has shown a growing tendency towards the devolution of public competencies to NGOs over the past few decades. This paper analyses the potential of NGOs in Macedonia for providing public services.*

*The study gives a survey of the state's attitude towards NGOs through a legal analysis of relevant legislation adopted in Macedonia to regulate and stimulate NGO activity in the country, as well as a legal analysis of the local self-government framework, on the basis of which we assess the local governments' capacity to outsource public services to other organizations.*

*The number of active NGOs in Macedonia and the capital city Skopje in itself indicates an active NGO sector. The capital city Skopje has actively supported NGOs for years now, which can be seen through the adoption of the Strategy for Collaboration with Associations of Citizens and Foundations, and the adoption of the Action Plan for realization and implementation of the Strategy. If one were to compare numbers, it would appear that the number of active NGOs in Skopje, which is 330 organizations, is small in comparison to that of developed European capitals. It must, however, be emphasized that Macedonia is a country which gained independence and became a democracy in 1991, and which has gone through a slow and troublesome transition, the impact of which is felt to this day with an unemployment rate of nearly 30%. With all these factors in mind, Macedonia has shown a firm and stable will to develop a civil society as a contributing factor in the provision of public services.*

*Key words: bodies of local self-government, non-government sector, public services*

\* Borce Davitkovski, Ph. D., Professor, Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University, Krste Petkov Misirkov b.b. Skopje, Macedonia

\*\* Ana Pavlovska – Daneva, Ph. D., Professor, Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University, Krste Petkov Misirkov b.b. Skopje, Macedonia

\*\*\* Dragan Gocevski, LL. B., Assistant, Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University, Krste Petkov Misirkov b.b.. Skopje, Macedonia